

Angela Bauer und Franziska Schreyer*

Ausländerbehörden und Ungleichheit: Unklare Identität junger Geflüchteter und der Zugang zu Ausbildung

Migration Authorities and Inequality: Unclear Identity of Young Refugees and the Access to Vocational Training

<https://doi.org/10.1515/zfrs-2019-0006>

Zusammenfassung: Beginnend 2009 wurde der Ausbildungsmarkt in Deutschland für viele junge Geflüchtete mit dem prekären aufenthaltsrechtlichen Status der Duldung geöffnet. Voraussetzung für eine betriebliche Ausbildung bleibt aber eine Beschäftigungserlaubnis durch die Ausländerbehörde. Damit hat diese Institution zentrale Bedeutung bei der Implementation des teils geänderten Rechts.

Der Beitrag fokussiert auf diejenigen Geflüchteten mit Duldung, deren Identitätsangaben von (Ausländer-)Behörden zumindest teilweise angezweifelt werden und deren Ausbildung daher gefährdet ist. Er beleuchtet das bislang kaum erforschte Phänomen der ‚ungeklärten Identität‘ sowie dessen Hintergründe und arbeitet Faktoren heraus, die im Prozess der aufenthaltsrechtlichen Identitätsklärung im Kontext des Zugangs zu Ausbildung wirksam werden. Dieser Prozess kann bei diesen Geflüchteten zentral für die (Nicht-)Erteilung der Beschäftigungserlaubnis beziehungsweise – allgemeiner – für die (Nicht-)Überwindung ungleichheitserzeugender rechtlicher Kategorisierungen sein. Damit können längerfristige gesellschaftliche Einschlüsse bis hin zur Einbürgerung und Ausschlüsse bis hin zur Abschiebung einhergehen. Empirische Basis des Beitrags bilden Experteninterviews in Ausländerbehörden als institutionelle *gatekeeper*, ergänzt durch leitfadengestützte Interviews und Gruppendiskussionen mit Expertinnen und Experten aus Beratungsstellen und dem Schulsystem sowie rechtliche Dokumente (z. B. Gesetzestexte, Verordnungen). Die Inhaltsanalysen verweisen auf eine komplexe und miteinander verzahnte Gemengelage ungleichheitserzeu-

***Korrespondenzautorin: Dr. Franziska Schreyer**, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, Forschungsbereich Bildung, Qualifizierung und Erwerbsverläufe, Regensburger Str. 104, 90478 Nürnberg, E-Mail: Franziska.Schreyer@iab.de

Angela Bauer, Seumestr. 27, 90478 Nürnberg,
E-Mail: angelabauer@hotmail.de

gender wie -abbauender Dimensionen, die vor Ort in Ausländerbehörden unterschiedlich zum Tragen kommen und bearbeitet werden. Daraus resultieren hochgradig ungleiche Aufstiegschancen und Abstiegsrisiken dieser jungen Menschen in der Hierarchie der *civic stratification*.

Abstract: Since 2009 Germany has introduced legal changes addressing young forced migrants granted the precarious legal status of a temporary suspension of deportation ('Duldung'). These changes are to facilitate their access to vocational training and a legal residence permit. However, a precondition for participation in vocational training is an employment permit from local migration authorities. This turns migration authorities into institutional gatekeepers.

Sometimes, migration authorities doubt, at least in part, the credibility of the identity statements given by refugees with a temporary suspension of deportation and therefore do not permit them to participate in vocational training. This article explores the phenomenon of an 'unclarified identity', investigates its background and sheds light on the highly sensitive process of identity clarification in the context of access to vocational training. In the long run, this process can be decisive for the social and territorial inclusion or exclusion of refugees whose deportation is suspended only temporarily and who are at high risk of being deported to their country of origin.

The study is based on semi-structured individual and group interviews with professionals from migration authorities and other organizations as well as on document analysis (e. g. legal and administrative rules). Empirical evidence reveals the heterogeneity and complexity of organizational practices in identity clarification processes. Consequently, for refugees with a temporary suspension of deportation, highly unequal chances exist to move up within the hierarchy of civic stratification.

Keywords: Migration authorities, precarious legal status, vocational training of young refugees, unclarified identity, civic stratification, qualitative implementation study

Der Paß ist der edelste Teil von einem Menschen.

Er kommt auch nicht auf so einfache Weise zustand wie ein Mensch. Ein Mensch kann überall zustandkommen, auf die leichtsinnigste Art und ohne gescheiterten Grund, aber ein Paß niemals. Dafür wird er auch anerkannt, wenn er gut ist, während ein Mensch noch so gut sein kann und doch nicht anerkannt wird.

Bertolt Brecht: Flüchtlingsgespräche¹

Seit Mitte des letzten Jahrzehnts entwickelte sich in maßgeblichen Teilen von Politik und Gesellschaft ein Konsens, Flüchtlingsgruppen, die bislang intentional ausgegrenzt waren, stärker zu integrieren (Juretzka 2014). Als besonders bedeutsam gilt dabei nicht nur in Deutschland die Integration in Ausbildung und Erwerbsarbeit (Schammann 2017; Bendel 2017; zu skandinavischen Ländern vgl. Breidahl 2017). Der Politikwechsel betrifft neben Personen im Asylverfahren insbesondere Geflüchtete im unsicheren aufenthaltsrechtlichen Status der Duldung. Dies sind Menschen ohne Aufenthaltserlaubnis, die in Deutschland dennoch vorläufig ‚geduldet‘ werden. Gründe sind etwa Krieg im Herkunftsland, gesundheitliche Probleme oder fehlende Personendokumente. Im Ausländerzentralregister waren zum Stichtag 31.12.2017 166.068 Personen mit Duldung erfasst. Hauptherkunftsländer sind Serbien, der Kosovo, Afghanistan, Albanien, die Russische Föderation, der Irak, Pakistan, Indien und Mazedonien. Ein Drittel sind Mädchen und Frauen. Knapp jede/r Fünfte lebt seit mehr als fünf Jahren in Deutschland. 60 Prozent (99.742) sind jünger als 30 Jahre. Es ist im Schwerpunkt also eine junge Gruppe, womit unter anderem Fragen der beruflichen Ausbildung in den Fokus rücken (Deutscher Bundestag 2018: 38 ff.; Schreyer & Bauer 2014).

Seit 2009 hat der Gesetzgeber den Zugang zu betrieblicher Ausbildung für viele junge Menschen mit Duldung geöffnet. Eine Teilgruppe unter ihnen, die dennoch an den Rand gedrängt bleibt, sind jene, deren Identität aus behördlicher Sicht ‚ungeklärt‘ ist. Das heißt, dass den Behörden keine gültigen Personendokumente vorliegen und Behörden Angaben dieser Geduldeten zu ihrer Identität zumindest teilweise anzweifeln (Tangermann 2017; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge BAMF 2012; zu *disputed identities* vgl. Griffiths 2012: 717ff.). Dies gefährdet deren betriebliche Ausbildung in hohem Maße. Denn rechtlich müssen Behörden ungeklärte Identität unter bestimmten Umständen sanktionieren (Becker & Saborowski 2018: 23). Hierzu zählt, dass Ausländerbehörden vor Ort betriebliche Ausbildung nicht erlauben. Sie kann so nicht begonnen werden, denn die sog. Beschäftigungserlaubnis ist rechtlich zwin-

¹ Brecht 1961: 7. Laut dieser Ausgabe hat Brecht die Flüchtlingsgespräche in den frühen 1940er Jahren geschrieben.

gend vorgeschrieben. Ausländerbehörden müssen das zwischen Integration und Exklusion diskrepante Recht in der Praxis umsetzen, womit ihnen der Gesetzgeber eine Position als institutionelle *gatekeeper* (Struck 2001) zugeschrieben hat – hinsichtlich der Lebensperspektiven von Geduldeten, aber auch der Chancen von Betrieben auf Auszubildende und spätere Fachkräfte. Denn eine Ausbildung erhöht, wie unten dargelegt wird, rechtlich die Chance, aus der Duldung in eine Aufenthaltserlaubnis wechseln und sich längerfristig in Deutschland integrieren beziehungsweise dem Arbeitsmarkt als Fachkraft zur Verfügung stehen zu können.

Angesichts seiner Bedeutung für Lebensperspektiven und Arbeitsmarkt beleuchtet der Beitrag das Phänomen behördlicherseits angezweifelter Identität, seine Hintergründe und seine Kernproblematik im Kontext des Zugangs junger Geduldeter zu betrieblicher Ausbildung. Er geht des Weiteren der Frage nach, wie sich im Kontext von Ausbildung die aufenthaltsrechtliche Identitätsklärung in der behördlichen Praxis vollzieht, welche Faktoren ihren Verlauf beeinflussen und warum sie sich im bestehenden Rechtsrahmen für die verschiedenen Beteiligten in der Regel ausgesprochen schwierig und langwierig gestaltet. Da hierzu bislang kaum geforscht wurde, werden qualitativ-explorative Methoden angewandt. Neben Experteninterviews in Ausländerbehörden werden leitfadengestützte Interviews und Gruppendiskussionen mit Expertinnen und Experten aus dem Feld der Migrationsberatung, dem Schulsystem sowie rechtliche Dokumente analysiert. Die Interviews und Gruppendiskussionen wurden in den Jahren 2011 bis 2014 durchgeführt; der Beitrag fokussiert auf diesen Zeitraum. Seither gab es im Kontext der Ausbildung Geduldeter verschiedene Rechtsänderungen (Bauer & Schreyer 2016: 2f.; Lehrian & Mantel 2016: 290f.). Der Ausschlussgrund der ungeklärten Identität blieb aber bestehen beziehungsweise wurde, nicht zuletzt vor dem Hintergrund terroristischer Anschläge und dem Versuch der frühzeitigen Identifizierung potenzieller „Gefährder“ (Kretschmann 2017), teils noch gestärkt (Heinhold 2018: 7; Becker & Saborowski 2018: 16; Bolhuis & Wijk 2018).² Insbesondere wird im Jahr 2019 mit dem „Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ ein relativ umfassendes Ausbildungs- und Arbeitsverbot für

² Die Diskussion um Identitätsfeststellung in den letzten Jahren rankte sich unter anderem um ‚Franco A.‘, einem rechtsextremen Bundeswehrsoldaten, der als scheinbar Geflüchteter Schutzstatus erhielt, sowie um das erste „Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ als „Grundlage für das Auslesen von Datenträgern von Asylantragstellenden durch das BAMF, notfalls auch gegen deren Willen“ (Tangermann 2017: 49).

Menschen mit Duldung vorbereitet, deren Identität als ungeklärt und deren Mitwirkung an deren Klärung als unzureichend gilt (Deutscher Bundestag 2019).³

Im Folgenden werden zunächst der (ausländer-)rechtliche und theoretisch-konzeptionelle Rahmen des Beitrags dargelegt, der den aufenthaltsrechtlichen Status als Dimension sozialer Ungleichheit betont. Nach Skizzierung von Forschungsstand und -methoden werden die empirischen Befunde vorgestellt. Die zusammenfassende Diskussion der Befunde und das Fazit schließen mit Anregungen für weitere Forschung und Rechtsentwicklung.

Duldung, Ausbildung und ungeklärte Identität: Rechtlicher Rahmen

Die Duldung ist ein Instrument der institutionellen Klassifizierung zugewandelter Menschen entlang ausländerrechtlicher Kriterien. Sie bedeutet keine Aufenthaltserlaubnis, sondern nur die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (§ 60a AufenthG). Der Personenkreis ist somit grundsätzlich zur Ausreise aus Deutschland aufgefordert, auch wenn sein Aufenthalt ‚geduldet‘ wird. Eine Duldung wird für unterschiedliche Dauer – im Erhebungszeitraum von vier Wochen bis zu zwölf Monaten⁴ – ausgestellt und dann gegebenenfalls immer wieder verlängert („Kettenduldung“). Hierfür (wie auch für Beschäftigungserlaubnisse für betriebliche Ausbildungen) sind die Ausländerbehörden vor Ort zuständig. In einem hierarchisch gegliederten Verwaltungsapparat sind diese fachlich den Innenministerien der Bundesländer unterstellt; die Dienstaufsicht obliegt der jeweiligen kommunalen Einheit (Stadt oder Landkreis; Schreyer & Bauer 2014; Eule 2017).

Hintergründe und Verfahren bei Duldungen sind sehr unterschiedlich. Auf Anordnung der Innenministerien der Bundesländer werden Duldungen für Gruppen erteilt, etwa bei Herkunftsländern, in die aufgrund von politischer Lage, Krieg oder während der Wintermonate nicht abgeschoben werden darf. Oft wird eine Duldung nach abgelehntem Asylantrag erteilt, wenn die Menschen aus „tatsächlichen oder rechtlichen Gründen“ nicht ausreisen können (§ 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthG). Solche Gründe sind etwa Reiseunfähigkeit wegen Krankheit oder feh-

³ So darf der Inhaberin oder „dem Inhaber einer Duldung mit dem Zusatz ‚für Personen mit ungeklärter Identität‘ [...] die Ausübung einer Erwerbstätigkeit nicht erlaubt werden“ (Deutscher Bundestag 2019: 15).

⁴ Mit dem Integrationsgesetz 2016 wurde im Falle einer Ausbildung eine Duldung für die gesamte Vertragsdauer, also z. B. für drei Jahre, möglich (Lehrian & Mantel 2016: 290 f.). Diese „Ausbildungsduldung“ soll künftig modifiziert werden (vgl. Brücker et al. 2019).

lender Verkehrsverbindung, familiäre Bindungen zu Personen in Deutschland oder das Fehlen von Personendokumenten, ohne die, wie später ausgeführt wird, eine Rückkehr in das Herkunftsland in der Regel nicht möglich ist. Diese Gründe können sich überlagern und additiv vorliegen.

Der Gesetzgeber hat jungen Menschen im prekären Status der Duldung den Zugang zu betrieblicher Ausbildung sukzessive geöffnet. So verzichtete er bereits 2009 nach einer Wartefrist von einem Jahr auf die Vorrangprüfung; die Bundesagentur für Arbeit (BA) muss also nicht mehr prüfen, ob für eine Ausbildungsstelle Bevorrechtigte (z. B. Deutsche oder Migrantinnen mit Aufenthaltserlaubnis) in Frage kämen. 2013 entfiel die Wartefrist und die BA muss seither auch das Vorliegen eines staatlich anerkannten oder vergleichbaren Ausbildungsberufes sowie die Ausbildungsbedingungen nicht mehr prüfen. Unter bestimmten Voraussetzungen ist nun auch ausbildungsvorbereitende oder -begleitende Förderung möglich (z. B. Einstiegsqualifizierung oder Berufsausbildungsbeihilfe; Bauer & Schreyer 2016; Schreyer & Bauer 2014).

Mit Ausbildung haben die Menschen Chancen, aus der Duldung in eine befristete Aufenthaltserlaubnis zu wechseln und sich so dauerhafter in Deutschland zu integrieren. Geduldete mit abgeschlossener Ausbildung und qualifizierter Beschäftigung können seit 2009 eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18a Abs. 1 und (seit 2016) Abs. 1a AufenthG erhalten. Ähnliches bietet der im Jahr 2011 eingeführte § 25a AufenthG: Abs. 1 richtet sich aktuell an schulisch oder beruflich gut integrierte Geduldete im Alter bis 20 Jahre, die seit mindestens vier Jahren im Bundesgebiet leben. Nach acht Jahren Aufenthalt kann selbst für ehemals Geduldete die deutsche Staatsbürgerschaft möglich werden. Eine der rechtlichen Voraussetzungen hierfür ist die eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts für sich und die Familie (§ 10 Abs. 1 Staatsangehörigkeitsgesetz StAG); eine qualifizierte Berufsausbildung wird dies oftmals ermöglichen (Schreyer et al. 2018).

Eine schulische Ausbildung (etwa in verschiedenen Assistenz-, Sozial- und Gesundheitsberufen) setzt in der Regel keine Beschäftigungserlaubnis voraus (Müller et al. 2014: 38 und 65). Anders bei einer betrieblichen Ausbildung: Diese kann nur aufgenommen werden, wenn die örtlich zuständige Ausländerbehörde ihr zustimmt.⁵ Die Ausländerbehörde darf die Ausbildung einem „Ausländer, der eine Duldung besitzt“ unter anderem dann nicht erlauben, wenn „aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei ihm aus Gründen, die er selbst zu vertreten hat, nicht vollzogen werden können“.⁶ Zu vertreten hat „ein Ausländer die Gründe [...] ins-

⁵ Geduldete beantragen die Erlaubnis in der Regel schriftlich bei der Ausländerbehörde auf Basis eines konkreten Stellenangebots.

⁶ Ein weiteres Ausbildungsverbot bezieht sich seit 2015 auf Geduldete aus als sicher eingestufteten Herkunftsländern, sofern diese nach dem 31.08.2015 Asyl beantragten (§ 60a Abs. 6 Satz 1

besondere, wenn er das Abschiebungshindernis durch eigene Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit oder durch eigene falsche Angaben selbst herbeiführt“ (§ 60a Abs. 6 Satz 1 und 2 AufenthG).⁷ Mit der Einfügung „*eigene* Täuschung“ sowie „*eigene* falsche Angaben“ im Jahr 2013 stellte der Gesetzgeber klar: Jugendlichen soll nicht zulasten gelegt werden, sofern ihre Eltern Unzutreffendes zur Identität der Familie angegeben haben (Müller et al. 2014: 37).

Personen mit angezweifelter Identität sind zur Mitwirkung an deren Klärung verpflichtet. Die Mitwirkung bei Passlosigkeit ist in § 48 AufenthG relativ allgemein geregelt⁸; festgeschrieben ist in § 3 Abs. 1 AufenthG unter anderem für Personen mit Duldung die Pflicht zum Besitz eines Passes oder Passersatzes (Heinhold 2018: 7). Im Falle fehlender Dokumente und als mangelnd eingestufte Mitwirkung an Identitätsklärung darf Ausbildung aber nur versagt werden, wenn dies allein die Rückführung verhindert und diese nicht an weiteren Gründen scheitert. Angehörigen von Gruppen, denen etwa wegen kriegsgerichtlicher Konflikte im Herkunftsland pauschal Duldungen erteilt wurden, darf also aufgrund fehlender Dokumente bzw. mangelnder Mitwirkung Ausbildung nicht versagt werden (Becker & Saborowski 2018: 23).⁹

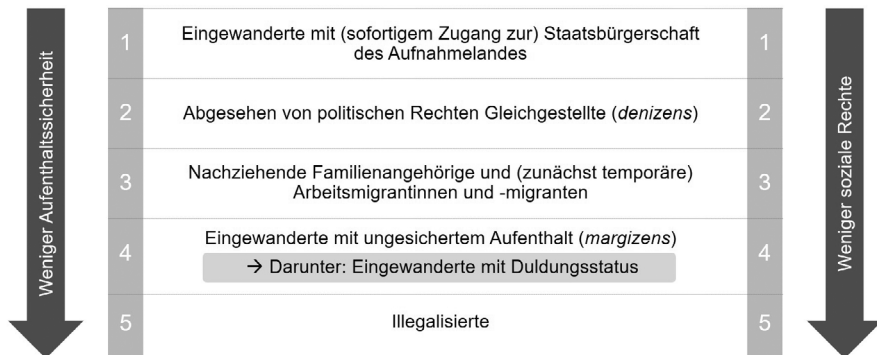
Insgesamt breitet bereits der sich wandelnde Rechtsrahmen im Kontext von Ausbildung ein Spannungsfeld aus: Inkludierenden Normen, deren Realisierung bei gelingenden Integrationsverläufen bis zu Daueraufenthalt und Einbürgerung in Deutschland führen kann, stehen exkludierende Normen an der Seite, denen im Extrem der physische Ausschluss aus Deutschland folgt. Der Beitrag fragt vor allem danach, wie Ausländerbehörden als *gatekeeper* mit Beurteilungs- und Handlungsspielräumen sowie weitere Akteurinnen und Akteure dieses rechtliche Spannungsfeld in der Praxis füllen.

AufenthG). Als sicher sind z. B. Albanien, Mazedonien und Ghana definiert (Anlage II zu § 29a AsylG).

⁷ Im Erhebungszeitraum war dies in der Beschäftigungsverfahrensverordnung (§§ 10, 11) bzw. in der Beschäftigungsverordnung (§§ 32, 33) geregelt.

⁸ „Besitz der Ausländer keinen gültigen Pass oder Passersatz, ist er verpflichtet, an der Beschaffung des Identitätspapiers mitzuwirken sowie alle Urkunden, sonstigen Unterlagen und Datenträger, die für die Feststellung seiner Identität und Staatsangehörigkeit und für die Feststellung und Geltendmachung einer Rückführungsmöglichkeit in einen anderen Staat von Bedeutung sein können und in deren Besitz er ist, den mit der Ausführung dieses Gesetzes betrauten Behörden auf Verlangen vorzulegen, auszuhändigen und zu überlassen“ (§ 48 Abs. 3 Satz 1 AufenthG).

⁹ Mit dem eingangs zitierten Gesetzesvorhaben „Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ soll mit einem neuen § 60b AufenthG-E ein neuer Duldungsstatus für Personen mit ungeklärter Identität und als mangelnd erachteter Mitwirkung an deren Klärung geschaffen werden (Deutscher Bundestag 2019). Im Vergleich zum Duldungsstatus nach § 60a AufenthG zeichnet er sich durch geringere soziale Rechte und Aufenthaltsperspektive aus (u. a. Ausbildungs- und Arbeitsverbot, Wohnsitzauflagen, verringerter Leistungsanspruch).

Abbildung: **Gruppen Eingewanderter nach aufenthaltsrechtlichem Status**

Eigene Darstellung nach Mohr 2005; Scherschel 2010.

Aufenthaltsstatus, Ausländerbehörden und Ungleichheit: Theoretische Perspektiven

Internationale rechtssoziologische Ansätze diskutieren bereits seit längerem soziale Ungleichheit infolge von hierarchischen aufenthaltsrechtlichen Kategorisierungssystemen in Einwanderungsgesellschaften. Diese Systeme und deren inkludierende und exkludierende Folgen wurden insbesondere von Morris (2002) unter dem Konzept der *civic stratification* – der staatsbürgerlichen Stratifizierung – aufgezeigt und konzeptionell gebündelt. Aufbauend auf Forschung zu *citizenship*, die bereits ungleiche Teilmitgliedschaften in Einwanderungsgesellschaften analysiert hat, schärft Morris den Blick für die Vielschichtigkeit formal-rechtlicher Statuspositionen, die in einem zunehmend komplexeren System des Zugangs zu Rechten münden. Je nachdem, auf welcher aufenthaltsrechtlichen Stufe Zuwandernde eingeordnet werden, verfügen sie über ungleiche Aufenthaltssicherheit und ungleiche Zugänge zu Systemen von Bildung und sozialer Sicherung sowie zum Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes (aktueller vgl. Shachar et al. 2017).

Auch im deutschen Kontext findet die aufenthaltsrechtliche Stratifikation Eingewanderter zunehmend wissenschaftliche Aufmerksamkeit (vgl. z. B. Mohr 2005; Scherschel 2010; Söhn 2011 und 2014). Das System der *civic stratification* bedeutet ungleiche Teilhabechancen von Zugewanderten auch in Deutschland (vgl. Abbildung). Zugewanderte mit Fluchthintergrund sind in diesem hierarchischen System, abhängig von ihrem jeweiligen Aufenthaltsstatus, auf verschiedenen Ebenen angesiedelt: Als Asylberechtigte oder anerkannte Flüchtlinge mit Aufenthaltserlaubnis zählen sie zur Gruppe der *denizens*. Deren Angehörige

sind vergleichsweise privilegiert, denn „abgesehen von den politischen Rechten sind sie Inländern rechtlich weitgehend gleich gestellt“. Asylsuchende, die sich im Asylverfahren befinden und daher eine sog. Aufenthaltsgestattung besitzen, gehören der Gruppe der *margizens* an. Diese nehmen „sowohl in Bezug auf ihre aufenthaltsrechtliche Stellung als auch in Hinblick auf soziale Sicherung eine marginalisierte Position ein“ (Mohr 2005: 387 f.).

Menschen mit Duldungsstatus sind innerhalb der Gruppe der *margizens* weit unten und nur noch über den „Illegalisierten“, also den Eingewanderten ohne legalen Aufenthalt, angesiedelt (Scherschel 2010: 244). Denn Duldung bedeutet rechtlich zwar keinen illegalen Aufenthalt, aber doch nur die befristete Aussetzung der Abschiebung (zur Situation von *deportable migrants* in Großbritannien vgl. Griffiths 2013 und 2014). Diese Statusposition des prekären „Dazwischen“ ist im Konzept von Lori (2017: 758 ff.) den *ad hoc protected statuses* zuzuordnen: „States have developed temporary statuses in response to the fact that most displaced people find themselves in ‚refugee-like‘ situations but are not eligible for refugee status as defined under international law“. Mit den skizzierten Rechtsänderungen hat der Gesetzgeber in Deutschland für Geduldete Möglichkeiten geschaffen, über eine Ausbildung in der Hierarchie der *civic stratification* aufsteigen, an Aufenthaltssicherheit gewinnen und sich dauerhafter in Arbeitsmarkt und Gesellschaft integrieren zu können. ‚Ungeklärte Identität‘ kann dies verhindern.

Insgesamt müssen bei der Analyse der Ausbildungschancen von Menschen mit Duldung also die traditionellen Dimensionen sozialer Ungleichheit wie etwa Geschlecht oder soziale Herkunft um den Rechtsstatus beziehungsweise, allgemeiner, die Institution des Ausländerrechts erweitert werden (Schreyer & Bauer 2014). Damit einher geht eine Ausweitung der einbezogenen Akteure beziehungsweise Institutionen. Neben den traditionell untersuchten Institutionen Schule und Betrieb sind dies bei Geduldeten insbesondere die Ausländerbehörden, die (bundeseinheitliches) Recht vor Ort implementieren. Geduldeten als vulnerablen *margizens* können sie innerhalb des diskrepanten Rechtsrahmens Ausbildung erlauben oder versagen und damit auch langfristig deren Lebensperspektiven in ausgesprochen hohem Maße prägen.

Wir betrachten Ausländerbehörden analytisch als *gatekeeper* (Struck 2001), denn sie repräsentieren „spezifische institutionelle und organisatorische Kontexte und gestalten und kontrollieren Statusübergänge im Lebensverlauf“. Die „Übergangspolitik“ von *gatekeepern* gehen allgemein mit „wirkungsmächtigen Entscheidungen an der Schnittstelle biographischer Verläufe und institutioneller und organisatorischer Regulierungen und Verfahren“ einher. Zwischen „*Gatekeepern* und Übergangaspiranten“ existiert dabei prinzipiell „ein Machtungleichgewicht. Das Niveau der Ungleichheit korrespondiert mit der Einflussstärke des *Gatekeeping* auf die Lebensverläufe“ (Struck 2001: 30, 33 und 41). Bei angezwei-

elter Identität wurde Ausländerbehörden neben weiteren Institutionen auch eine wichtige Funktion innerhalb der staatlichen „*identity management infrastructure*“ (Lori 2017: 743) zugewiesen. Fach- und Führungskräfte in Ausländerbehörden haben hier trotz rechtlicher Vorgaben teils Beurteilungs- und Handlungsalternativen. Wie andere *street-level bureaucrats* (Lipsky 2010)¹⁰ etwa in der wohlfahrtsstaatlichen Verwaltung verfügen auch sie über gewisse Ermessens- und Beurteilungsspielräume, eingeflochten in grundsätzlich asymmetrische Machtverhältnisse zuungunsten der *clients* (Hasenfeld 2010: 9). Daher richten wir den analytischen Blick vor allem auf das Verwaltungshandeln in Ausländerbehörden, hier fokussiert auf die Praxis der Identitätsklärung junger Menschen mit Duldung im Kontext ihres Zugangs zum Ausbildungsmarkt.

Ein blinder Fleck der Forschung: Duldung und Identitätsklärung beim Zugang zu Ausbildung

Die Analyse von Folgen ausländerrechtlicher Kategorisierungen auf Bildungschancen hat insbesondere Söhn (2011 und 2014) in die empirische deutsche Soziologie eingeführt. In Studien speziell zu Geflüchteten werden teils auch die Folgen von ausländerrechtlichen ‚Arbeitsverboten‘ beleuchtet (vgl. z. B. Täubig 2010; Niedrig 2003; Neumann et al. 2003). Die Studien gehen teilweise auch auf Geduldete ein, können die in diesem Beitrag interessierenden jüngeren Rechtsänderungen, den Zugang zu Ausbildung und damit zu mehr Aufenthaltssicherheit betreffend, aber noch nicht berücksichtigen. Bislang gibt es insgesamt nur wenige Studien in Deutschland, die den Fokus innerhalb der Gruppen an Geflüchteten (auch) auf Geduldete und die Praxis von Ausländerbehörden richten (vgl. z. B. Aumüller & Bretl 2008; Eule 2014 und 2017; Feneberg 2019).¹¹ Dies gilt insbesondere für das Phänomen der angezweiferten Identität.

Dieses wird in politiknahen Publikationen vorrangig als Problem bei aufenthaltsbeendenden Maßnahmen bzw. Abschiebungen thematisiert (BAMF 2012; Tangermann 2017). Demgegenüber thematisieren zwei qualitative Studien relativ aktuell ungeklärte Identität als Problem der (beruflichen) Integration in Deutsch-

10 Lipsky (2010: xi) fasst *street-level bureaucracies* als „schools, police and welfare departments, lower courts, legal services offices, and other agencies whose workers interact with and have wide discretion over the dispensation of benefits or the allocation of public sanctions.“

11 In jüngerer Zeit stärker wissenschaftlich beleuchtet wurde die Praxis der Teile von Migrationsverwaltungen, die über Asylanträge entscheiden; vgl. z. B. für Deutschland: Schittenhelm & Schneider 2017, für Österreich: Dahlvik 2017 und für die Schweiz: Affolter 2017.

land. Müller et al. (2014) untersuchen die (Aus-)Bildungsverläufe von Jugendlichen in unsicheren Aufenthaltsverhältnissen, darunter auch von Geduldeten. Primäres Ziel ist, die „Perspektive der betroffenen Jugendlichen in den Mittelpunkt zu stellen“. Die Autorinnen interviewten daneben vier Ausländerbehörden und stellen auch mit Dokumentenanalyse fest: „Was bei der Beschaffung von Pässen zumutbar ist, hängt vielerorts von der Einschätzung der Ausländerbehörde ab“ (Müller et al. 2014: 5 und 79). Schreyer und Bauer (2014) fokussieren auf regional ungleiche Chancen von jungen Geduldeten auf betriebliche Ausbildung und skizzieren auf Basis von Experteninterviews und Dokumentenanalysen auch unterschiedliches Vorgehen von Ausländerbehörden bei angezweifelter Identität. Beide Studien analysieren die behördliche Praxis der Identitätsklärung aber nicht im Detail.

Teils existieren in anderen europäischen Staaten der Duldung ähnliche Regime, die aber hinsichtlich Zugang und Rechten unterschiedlich ausgestaltet sind (Schieber 2013; Hinterberger & Klammer 2015; Kukovetz 2017: 237). Duldung ist so kein einheitlich existierender Aufenthaltsstatus in Europa. Dies mag zur relativ geringen empirischen Forschungstätigkeit beigetragen haben. Insgesamt kommen Chadderton und Edmonds (2015) auf Basis umfangreicher Literaturstudien zum Schluss, dass es bislang wenig Forschung zur Ausbildung von jungen Geflüchteten in Europa gibt. Sie thematisieren zwar länderspezifisch verschiedenen Zugang zu Ausbildung von Geflüchteten mit unterschiedlichem Rechtsstatus, angezweifelte Identität und behördlichen Umgang hiermit diskutieren sie aber nicht. Bolhuis und van Wijk (2018) sowie Griffiths (2012) befassen sich mit *identity control*, allerdings nicht im hier interessierenden Kontext des Zugangs zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, sondern im Kontext von Asylverfahren bzw. der *deportation* von abgelehnten Asylsuchenden.

Die Praxis der Identitätsklärung bei jungen Menschen mit prekärem Duldungsstatus beim Zugang zu Ausbildung als Möglichkeit und Voraussetzung einer aufenthaltsrechtlichen Statusverbesserung ist somit bislang kaum untersucht. Dieser Aufsatz möchte zur weiteren Erforschung dieses ‚blinden Flecks‘ beitragen.

Methoden und Daten

Der Beitrag fußt innerhalb der qualitativen Methodologie auf einem multimethodischen und multiperspektivischen Ansatz. Den empirischen Kern bilden 13 leitfadengestützte Experteninterviews (Bogner et al. 2014; Meuser & Nagel 2005) nebst Feldprotokollen in sieben Ausländerbehörden, die von 2012 bis 2014 durchgeführt und akustisch aufgezeichnet wurden. Die Auswahl der Untersuchungsstandorte orientierte sich am theoretischen Sampling nach Glaser und Strauss (2005). Aus-

wahlkriterien waren Varianz über das Bundesgebiet und hinsichtlich Größe der Kommune, der die Ausländerbehörde angehört, sowie unterschiedliche Arbeitsmarktlagen und parteipolitische Prägungen auf kommunaler und Landesebene. Um möglichst unterschiedliche Verwaltungspraxis einzufangen, wurden auch Einschätzungen aus dem Betreuungsumfeld junger Geduldeter zur jeweiligen Ausländerbehörde vor Ort eingeholt und in den iterativen Auswahlprozess einbezogen.

Die Autorinnen interviewten zur Exploration von „Übergangspolitiken von Gatekeepern“ (Struck 2001: 33) die Leitungs- und die Sachbearbeitungsebene. Ein jeweils eigens für die beiden Gruppen entwickelter Leitfaden sollte die Erfassung vorab definierter Inhalte und die Vergleichbarkeit der Interviews sicherstellen.¹² Die Leitung wurde vor allem zu Aufgaben, Struktur, Steuerung und Vernetzung der Organisation sowie zu den Ausbildungschancen Geduldeter in der Region befragt, die Sachbearbeitung vor allem zu Verwaltungspraxis und konkreter Fallbearbeitung im Kontext von Ausbildung. Die Interviews dauerten zwischen 73 und 172 Minuten.

Wichtiges und häufiges Thema im vollständig transkribierten und codierten Interviewmaterial war angezweifelte Identität und deren Klärung im Rahmen der Prüfung einer Beschäftigungserlaubnis für eine betriebliche Ausbildung. Teils wurde es durch Frageanreize der Interviewerinnen generiert, teils nahmen die Interviewten immer wieder selbst darauf Bezug. Diese Passagen wurden einer strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse (Mayring 2010: 92 ff.) unterzogen, deren Hauptbefunde nachfolgend präsentiert werden.

Ergänzend wird das Material herangezogen, das in Leitfadeninterviews und Fokusgruppen (Bogner & Leuthold 2005) mit 17 Expertinnen und Experten verschiedener Organisationen im Bundesgebiet erhoben wurde. Das 2008 gestartete „Bleiberechtsprogramm“ beziehungsweise das Nachfolgeprogramm „Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen“ (IvAF) des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) fungieren als beratende Schnittstelle zwischen verschiedenen Behörden, Schulen, Betrieben und Zielgruppe. Ihr Erfahrungswissen zur Ausbildung Geduldeter vor Ort wurde durch zwei Diskussionen in Fokusgruppen mit zehn Fachkräften aus Beratung und regionaler Programmkoordination erhoben. Zudem wurden sieben weitere lokale Akteurinnen und Akteure (u. a. Leitung zweier Schulen, Sozialarbeit einer Berufsschule, kommunale Migrationsberatungsstelle, Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen) interviewt. Ergänzend wurden im Jahr 2018 bei drei Geflüchteten Informationen zum Personenstandswesen in ihren Herkunftsländern Afghanistan und Äthiopien eingeholt. Kontinuierlich werden seit 2010 Dokumente (z. B. Gesetzestexte, Verordnungen) sowie

12 Die Leitfäden können auf Anfrage zur Verfügung gestellt werden.

Eckdaten analysiert. 46 Fachtagungen etwa der oben genannten Programme des BMAS, der BA oder der Jugendhilfe wurden seither für Informationsrecherchen genutzt und Großteils protokolliert.

Befunde zum Phänomen der angezweifelte Identität von Geflüchteten mit Duldung

Vorrangig auf Basis des skizzierten empirischen Materials werden Befunde zu Hintergründen des Phänomens, zu dessen Kernproblem im Zugang zu Ausbildung sowie zu dessen Umfang skizziert.

Hintergründe des Phänomens

Identität wird in Europa und den USA im Regelfall durch Personendokumente nachgewiesen; dabei gilt: *„While identity documents have no value in themselves, they impact every aspect of a person's life trajectory based on whether or not they are recognized by the state“* (Lori 2017: 763; zur „Geschichte des Identifizierens“ seit dem 15. Jahrhundert in Europa vgl. Kukovetz 2017: 86 ff.). Diese Dokumente gelten deutschen Behörden allgemein „als hinreichend zur Feststellung der Identität und der Staatsangehörigkeit: Ausweispapiere wie Pass oder Personalausweis [...]. Unterstützende Aussagekraft haben [...] Familienstammbuch, Führerschein, Heiratsurkunde oder Geburtsurkunde“ (BAMF 2012: 11; im Folgenden verkürzt: (Personen-)Dokumente).

Die Problematik ungeklärter Identität bei Geflüchteten ist in der Regel damit verbunden, dass den Behörden keine gültigen Personendokumente vorliegen. Manche Geflüchtete, so auch Geduldete, haben keine Dokumente, weil sie diese auf der Flucht nicht mitgenommen oder verloren haben. Manche haben nie Dokumente wie Geburtsurkunden besessen, etwa als Staatenlose, deren Zahl weltweit auf ca. 10 Mio. Kinder und Erwachsene geschätzt wird (Hoffmann 2017: 325). Ferner werden laut BAMF¹³ „Dokumente, die Drittstaatsangehörige im Rahmen ihres Antrags auf internationalen Schutz vorlegen, von den verantwortlichen Behörden der [EU-]Mitgliedstaaten manchmal als gefälscht oder anderweitig ungültig erachtet.“

¹³ <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/KleineStudien/fokusstudie2013-emn-identitaetsfeststellung.html> (Abruf am 20.09.2018).

Interviewte aus Ausländerbehörden, Schulen und Beratungsstellen berichten von gültigen Dokumenten, die insbesondere Menschen mit dem prekären Duldungsstatus aus Angst vor Abschiebung deutschen Behörden nicht vorlegen. Als „Identitätsverweigerer“ (Bayerisches Staatsministerium des Innern und für Integration 2017) oder, in der Terminologie eines Behördenmitarbeiters, „Identitätsverschleierer“ (ABH_7: 80)¹⁴ wirkten sie auch darüber hinaus nur begrenzt an deren Klärung mit. Denn bei „Abschiebungen kommt der Feststellung der Identität eine zentrale Bedeutung zu, da sie die praktische Voraussetzung für die Ausstellung von Pässen sowie Passersatzdokumenten ist, ohne die keine Abschiebung durchgeführt werden kann“ (BAMF 2012: 5). Ohne Dokumente, die die Zugehörigkeit zu einem Herkunftsstaat unter Beweis stellen, können Menschen in der Regel also nicht in diesen rückkehren. Mangels alternativer Möglichkeiten der Aufenthaltssicherung in Deutschland kann ‚Identitätsverschleierung‘ also ein Versuch von Menschen mit Duldung sein, ihre Abschiebung zu behindern.

Bei drohender Zwangsheirat oder anderer (geschlechtsspezifischer) Menschenrechtsverletzung, so Beratungsfachkräfte, kann auch Angst vor Verfolgung durch Gruppen aus dem Herkunftsland Grund sein, die Identität in Deutschland nicht gänzlich offen zu legen. Aber auch Täterinnen und Täter beziehungsweise terroristische „Gefährder“ (Kretschmann 2017) können ein, hier kriminelles, Motiv der ‚Identitätsverschleierung‘ haben.

Selbst bei vorliegenden gültigen Dokumenten besteht „absolute Sicherheit nur bei einem etablierten Personenstandswesen im Herkunftsland“ (BAMF 2012: 11). Dieses kann nicht überall vorausgesetzt werden. Laut dreier aus Afghanistan und Äthiopien Geflüchteter seien insbesondere auf dem Land Hausgeburten nach wie vor verbreitet, die staatlicherseits nicht oder nur verzögert dokumentiert werden. Bei Analphabetismus erinnerten sich Familien eher an die Jahreszeit einer Geburt („früher Winter“), weniger an tages- und monatsgenaue Daten, denen kulturell oft relativ geringe Bedeutung zugemessen wird (vgl. auch Griffiths 2012: 719f.). Aufgrund der anderen Zeitrechnung könne es insbesondere im Falle von Afghanistan zu Unschärfen bei der Umrechnung von Tages-, Monats- und Jahresdaten in die mitteleuropäische Zeit kommen, was wiederum Misstrauen bei deutschen Behörden bezüglich Identitätsangaben schüren kann (zu „institutionellem Misstrauen“ in der Schweizer Asylverwaltung vgl. Affolter 2017: 154 ff.).

¹⁴ In Klammern werden die Bezeichnung des Transkripts und der Absatz in MAXQDA angegeben. „ABH“ bezieht sich auf Interviews in Ausländerbehörden, „GD“ auf Diskussionen in Fokusgruppen und „UK“ auf Interviews mit Betreuungs- und Beratungsfachkräften. Die Zitate wurden der Schriftsprache angeglichen, Angaben zu Personen und Orten anonymisiert.

Beratungsfachkräfte thematisieren ferner Fehler von Behörden. So gingen Dokumente wiederholt in der (europaweiten) Fluchtverwaltung unter: „Das muss man [...] festhalten, dass sowas [...] immer und immer wieder passiert: Dass Papiere von Flüchtlingen [...] auf Ämtern verschwinden. Und es den Flüchtlingen in Rechnung gestellt wird“. Sie berichten des Weiteren von fälschlichen Annahmen von Behörden: „Beim Jonas, wo wir jetzt so ewig rum getan haben, aus X-Land [...]: Die haben ihm nicht geglaubt, dass er der und der ist, aus dem und dem Land. [...] Letztendlich kam jetzt raus, dass er nie gelogen hat, dass alles nur Unterstellung war“ (GD_1: 150 und 155).

Darüber hinaus erläutern Beratungsfachkräfte, dass (aktuelle) Passlosigkeit nicht zwingend ungeklärte Identität bedeutet. Dies gilt etwa für Personen, deren Identität durch mittlerweile abgelaufene Dokumente unter Beweis gestellt wurde, deren Rückkehr ins Herkunftsland aber daran scheitert, dass sie kein aktuell gültiges Dokument vorlegen (können). Auch dies können Ausländerbehörden sanktionieren, indem sie Ausbildung nicht erlauben (GD_2: 188).

Kernproblem des Phänomens

„Wenn sie nämlich ihre Pässe beschaffen, dann ist unter Umständen der Duldungsgrund weg“ – so beschreibt die Leiterin einer Ausländerbehörde das zentrale Dilemma der Identitätsklärung (ABH_3: 207). Beantragen Geduldete mit angezweifelter Identität Ausbildung und wirken sie kooperativ bei der Identitätsklärung mit, so kann dies im Extrem gerade nicht zur gewünschten Beschäftigungserlaubnis in Deutschland, sondern zu ihrem physisch-territorialen Ausschluss aus Deutschland führen. Die Praxis der Identitätsklärung vollzieht sich also oft im Spannungsfeld, dass im bestehenden Rechtsrahmen Ausländerbehörden Mitwirkung zur Vorbedingung einer Beschäftigungserlaubnis machen müssen, diese Mitwirkung aber gleichzeitig das Risiko der ausbildungswilligen Menschen erhöhen kann, in das Land abgeschoben zu werden, aus dem sie geflohen sind.

Wie unten beschrieben wird, kann im Prozess der Identitätsklärung versucht werden, dieses Dilemma aufzulösen – so dass einerseits dem staatlichen Interesse an Identitätsklärung Genüge getan und andererseits den Geduldeten Ausbildung ermöglicht wird. Häufiger scheint es aber zu einer „No-Win-Situation“ (ABH_2: 374) zu kommen: Der junge Mensch erhält keine Beschäftigungserlaubnis und kann so die Ausbildung nicht aufnehmen. Sie oder er kann aber auch nicht abgeschoben werden, sondern verbleibt im Duldungszustand und „es geht weder vor noch zurück“ (ABH_1: 32) oder, in den Worten eines anderen Behördenleiters: „Sie bleiben immer in dieser Spirale drinnen. Die verbleiben hier, dürfen nicht arbeiten, bleiben in ihrer Unterkunft und kommen nicht weiter“

(ABH_10: 223–224). Ein Leiter bezeichnet dieses Kernproblem wiederholt als „Sackgasse“:¹⁵

„Sackgasse ist wirklich das perfekte Wort. Sie kommen in eine Situation, in der der Staat verlangt und sicherlich auch nicht anders kann als zu sagen: Wer bist du? Wir wollen wissen, mit wem wir es zu tun haben. Wie jeder andere auch, musst du dir Dokumente besorgen. Und die wissen natürlich: Klar, wenn ich ihm Dokumente besorge, werde ich abgeschoben. Also werden sie keine Dokumente sich besorgen. Mit der Konsequenz: Sie sind zu dulden. Aber mit der Konsequenz auch: § 11 [Ausbildungsverbot; Anmerkung der Autorinnen].“ (ABH_1: 44)

Bei Menschen mit Duldung haben Identitätsklärung beziehungsweise Dokumente somit hochgradig widersprüchliche Bedeutung. Sie können Vorboten von Ausbildung und dauerhafter Inklusion in die neue Gesellschaft, stagnierender Lebensverläufe oder physischer Exklusion aus dieser Gesellschaft sein (vgl. auch Lori 2017: 748; Kukovetz 2017: 122 ff.).

Umfang und Relevanz des Phänomens

„Das ist das Hindernis schlechthin“ (ABH_1: 28) – so ein Behördenleiter mit Bezug auf angezweifelte Identität von Geduldeten, die die Erlaubnis von Ausbildung beantragen. Seine Behörde könne vor diesem Hintergrund maximal ein Drittel dieser Anträge positiv bescheiden. In einer anderen Kommune sind es maximal zehn der insgesamt 300 Geduldeten, die „vielleicht arbeiten dürfen“. Alle anderen seien durch „Falschangaben zur Identität, Hinterziehung von Papieren oder offensichtlich falschen Angaben zu ihren Personalien“ vom Ausbildungs- und Arbeitsmarkt ausgeschlossen (ABH_8: 117–119).

Das Ausländerzentralregister spiegelt die große Bedeutung, die Behörden dem Phänomen zuschreiben, nur eingeschränkt wieder. Der Deutsche Bundestag (2018: 40) weist zwar aus, dass fast 40 Prozent der Menschen mit Duldung aufgrund „fehlender Reisedokumente“ geduldet sind. Aus den Zahlen geht aber nicht hervor, ob sie diesen Umstand selbst zu vertreten haben, denn nur wenn „das im Verschulden des Betreffenden liegt, dann darf keine Beschäftigungserlaubnis erteilt werden“ (ABH_12: 200). Ferner geht nicht hervor, ob die fehlenden Dokumente das alleinige Hindernis der Rückkehr ins Herkunftsland sind – nur dann darf die Ausländerbehörde Ausbildung versagen. Insbesondere gibt es

¹⁵ Ähnlich umschreibt auch Griffiths (2012: 715) die Situation der von Abschiebung Bedrohten in Großbritannien als „*situations of impasse*“.

keine umfassenden Angaben zur Zahl der Geduldeten, denen aufgrund von als mangelnd eingeschätzter Mitwirkung an Identitätsklärung Ausbildung verwehrt wurde (Schreyer & Bauer 2014: 287).

Befunde zur behördlichen Praxis der Identitätsklärung im Kontext von Ausbildung¹⁶

Auf Basis des empirischen Materials werden im Folgenden der Prozess der Identitätsklärung beim Zugang zu Ausbildung und die darin wirksam werdenden Faktoren skizziert.

Mitwirkung bei der Identitätsklärung: „Das ist ein laufender Prozess, der verändert sich auch dauernd“¹⁷

Alle interviewten Ausländerbehörden betonen, dass sich Identitätsklärung stark am Einzelfall orientiert. Daher seien pauschale Aussagen etwa dazu, welche konkreten Handlungen sie hierbei einfordern oder wann Geduldete ihre Mitwirkungspflicht erfüllt haben, nicht möglich. Trotz aller Unterschiede entlang individueller Fälle lassen sich analytisch dennoch Aspekte herausarbeiten, die übereinstimmend genannt wurden.

„Das ist unendlich mühsam“ – so eine Behördenmitarbeiterin zum Prozess der Identitätsklärung (ABH_11: 228). Er kann sich sehr komplex und langwierig

16 Identitätsklärung ist kontextgebunden; diese Studie und die in deren Rahmen erhobene und analysierte Empirie bezieht sich auf Identitätsklärung bei Menschen mit prekärem Duldungsstatus, die bei der Ausländerbehörde vor Ort eine Beschäftigungserlaubnis für die Aufnahme einer betrieblichen Ausbildung beantragen. Menschen mit behördlicherseits angezweifelter Identität, die sich noch im (durch das BAMF durchgeführten) Asylverfahren befinden, darf anders als Geduldeten im Regelfall nicht zugemutet werden, zur Beschaffung von Personendokumenten Kontakt mit dem etwaigen Verfolgerstaat aufzunehmen oder Rechtsvertretungen in diesem Staat einzuschalten. Als regelmäßig unzumutbar gilt die Mitwirkung an der Passbeschaffung zudem für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge sowie Resettlement-Flüchtlinge (Becker & Saborowski 2018: 19; Heinhold 2018). Geflüchtete mit Schutzstatus und Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis, die wegen Verheiratung Personendokumente aus dem Herkunftsland benötigen, sind wiederum anders als Geduldete in der Regel nicht von Abschiebung bedroht (zu unterschiedlichen Kontexten von Identitätsklärung vgl. auch Tangermann 2017).

17 Zitat Behördenmitarbeiterin (ABH_2: 236).

über Jahre hinweg gestalten; eine Mitarbeiterin skizziert eine entsprechende Interaktionsfolge:

„Wende dich bitte persönlich auch an deine Botschaft, bring uns Identitätsnachweise.“ „Ja, habe ich nicht, kann ich nicht.“ „Ja, dann schreib doch an Deine Verwandten.“ „Ja, die sind nicht mehr da.“ „Ja, dann schreib doch an deine Schule. Im Asylverfahren hast du doch angegeben, du warst in der und der Schule. [...] Schreib an deine Heimatgemeinde. [...] Bist du getauft?“ „Ja.“ „Ja dann schreib doch an deine Gemeinde, wo du getauft wurdest. Fordere Dokumente an.“ (ABH_4: 90)

Diese Mitarbeiterin mahnt konkrete Handlungen und Schritte an, was die Rechtsprechung auch einfordert (Becker & Saborowski 2018: 19). Mitwirkung bedeutet aber nicht zwingend Vorlage von Dokumenten, so ein Behördenleiter: „Es würde auch ausreichen, wenn sie Angaben machen, die zu einer Identifizierung als Staatsbürger dieses und dieses Staates führen. Denn da bekommen wir Passersatzpapiere und könnten mit den Passersatzpapieren rückführen.“ (ABH_1: 36)

Dem Antrag auf Passersatzpapiere bei der Auslandsvertretung des Herkunftslandes kann die Ausstellung eines Heimreisescheins folgen, einem Dokument, „das zur einmaligen Einreise ins Heimatland berechtigt“ (ABH_4: 88; für Österreich vgl. Kukovetz 2017: 223). In diese Verfahren sind neben Ausländerbehörden eine Reihe staatlicher Institutionen eingebunden:

„Wir dann mit Lichtbildern über die Regierung von [Landesbezirk], die haben eine zentrale Passbeschaffung für [Bundesland] bei den jeweiligen Botschaften eingerichtet. Die überprüfen diese Angaben und sagen dann: ‚Konnten wir identifizieren im Heimatland [...]‘. Oder: ‚Nee, also wir konnten ihn nicht identifizieren auf den ersten Blick [...]‘. Wir würden gerne ein Interview führen mit der Person [...]‘. Dann gibt es in regelmäßigen und unregelmäßigen Abständen diese Botschaftstermine.“ (ABH_4: 71)

Das Wahrnehmen von Botschaftsterminen thematisieren Ausländerbehörden häufig als Teil der Mitwirkungspflicht. Dies kann eigeninitiativ oder nach Aufforderung, freiwillig oder zwangsweise, individuell oder in einer Gruppe erfolgen:

„Natürlich besteht erstmal die Möglichkeit: Kümmere dich darum. Regelmäßig kümmern sie sich nicht darum. Dann wird ein Termin ausgemacht. Ihnen wird gesagt: ‚Du musst da antanzen.‘ Dann ist jemand von [Vertretung Bundesland] mit im Konsulat zum Beispiel mit dabei. Und wenn sie das auch nicht machen, lassen wir sie vorführen. Das heißt, sie werden festgenommen. Von der Polizei hingebacht zur Botschaft. Dann wissen wir wenigstens, dass sie da waren, ja? Es geistern ja immer solche Sachen rum, dann kommt ein Dokument: Er war da. Punkt. Stempel. Damit können wir nichts anfangen. Weil: Was hat er da gemacht? Er war an der Pforte halt. Das reicht nicht.“ (ABH_1: 79)

Einige Behördenmitarbeitende berichten, dass sie, abhängig vom Einzelfall (bisherige Integrationsleistungen in Schule und Freizeit, keine Straffälligkeit etc.), ein kooperatives Eintreten des jungen Menschen in den oft langen Prozess der Identitätsklärung mit seinen verschiedenen Schritten gegebenenfalls bereits als ausreichend für eine Beschäftigungserlaubnis zur Aufnahme einer Ausbildung werten können. Eine Mitarbeiterin: „Viele zeigen dann schon den Willen. Dann sagen wir: ‚Okay, du darfst jetzt arbeiten.‘“ (ABH_13: 96)

Manche Ausländerbehörden scheinen Ermessen relativ rigide anzuwenden. Nicht das kooperative Eintreten in den Prozess, sondern dessen Ende – die riskante Vorlage eines Dokuments – wird dann zur Vorbedingung der Prüfung des Antrags auf Beschäftigungserlaubnis für eine Ausbildung gemacht, so ein Betreuer von Geduldeten: „Das Ganze ist eine Ermessensentscheidung, wird teilweise relativ ultimatativ angewandt, wo gesagt wird: ‚Naja du bringst keinen Pass, damit wirkst du nicht mit‘“ (UK_1: 28). Kritisch schildert eine Behördenmitarbeiterin eine ähnliche Kommunikation zwischen einem Geduldeten und einem Kollegen: „‚Ich will arbeiten.‘ Und darauf hat der Kollege [...] gesagt: ‚Ja, dann bring du erst mal einen Pass.‘ Und damit war dieses Gespräch dann auch beendet“ (ABH_11: 123). Es kann also innerhalb einer Behörde großen Unterschied machen, von welchen Sachbearbeitenden als *street-level bureaucrats* (Lipsky 2010) Geduldete konkret betreut werden.

Gewährung und Verwehrung von Aufenthaltssicherheit während und nach der Ausbildung

Stufen Ausländerbehörden die Mitwirkung an Identitätsklärung als zumindest ausreichend für eine Beschäftigungserlaubnis ein, kann Ausbildung begonnen werden. Liegen während der Ausbildung im Laufe des Prozesses schließlich Dokumente vor, gehen Ausländerbehörden als „wirkungsmächtige Akteure“ (Eule 2017: 177) im Erhebungszeitraum teils unterschiedlich damit um. Dies skizzieren wir anhand der geschilderten Praxis der Behörden A und B. Beide befinden sich im gleichen, unionsregierten Bundesland; beide haben jeweils sozialdemokratische Oberbürgermeister.

Bei Behörde A würde die erfolgreiche Beschaffung von Dokumenten zu Abbruch der Ausbildung und zu Abschiebung führen. Nur kurz vor Abschluss könnte Ausbildung zunächst noch als Duldungsgrund gewertet werden, so die Leiterin:

„Das ist die Krux der Sache. Der kann die Ausbildung weitermachen, solange er bei der Passbeschaffung mitwirkt. Wenn dann das Heimreisepapier da ist – das weiß man nicht, dauert es drei Wochen, dauert es sechs Monate, dauert es zwei Jahre – dann muss er ausreisen, auch wenn die Ausbildung noch nicht beendet ist. Ein Duldungsgrund ist eine Ausbildung nur, wenn man kurz vor dem Abschluss der Prüfung steht.“ (ABH_9: 77)

Entsprechende rechtliche Vorgaben etwa der Innenbehörden existierten nicht; stattdessen sei dies „Kulanz, ich sage mal so: ‚humanitäre Duldung.‘ Gesetzlich ist das eigentlich nicht vorgesehen. Gesetzlich.“ Es sei eher „Gefühlssache, [...] wann man sagt, ja, den lassen wir jetzt noch kurz da [...]. Warum sollen wir ihn nicht noch fertigmachen [lassen], dass er zumindest mit dem deutschen Berufsausbildungszeugnis dann in der Heimat auftaucht?“ (ABH_9: 96–102)

Bei Ausländerbehörde B desselben Bundeslandes würde eine Ausbildung dagegen ggf. vor Abschiebung schützen. Eine Mitarbeiterin skizziert, dass nach der Ausbildung sogar Aufenthaltserlaubnis (§ 18a AufenthG Abs. 1 und 1a) und Bleibeperspektive in Deutschland möglich werden können:

„Wenn er eine Ausbildung angefangen hat und er ist schon relativ weit fortgeschritten, also nicht innerhalb der ersten drei Monate, sondern über die Zwischenprüfung oder so hinaus, dann wird man sie ihn fertigmachen lassen. Ja. [...] Wir von unserer Seite aus – wie es andere Ausländerbehörden machen, weiß ich nicht – man wird es ihn fertigmachen lassen und damit ist auch klar, wenn er sonst nichts Gröberes auf dem Kerbholz hat, dass ihm dann die Türe zum 18a offen steht [...]. Das ist dann ganz klar: Wenn er übernommen wird vom Betrieb oder einen neuen Arbeitgeber findet, der ihn dann beschäftigt, so wie er gelernt hat, dann soll er seinen 18a kriegen. Und gut ist.“ (ABH_4: 95–97)

Sprache als Kontrollinstrument

Sprachliche Friktionen werden von den interviewten Ausländerbehörden weniger im Kontext ihrer Kommunikation mit Geduldeten, sondern stärker im Kontext eigenen Kontrollverlusts thematisiert: „Identitätsverschleierer“ bedienten sich sprachlicher Friktionen als Versuch eines gewissen Kontrollgewinns beziehungsweise als begrenzte Strategie gegen Abschiebung. Behörden könnten dadurch teils erst verzögert mangelnde Mitwirkung feststellen, zum Beispiel:

„Nehmen wir mal Personen aus Z-Land. Das ist eine andere Schrift. Wenn die einen Antrag ausfüllen, das merken wir nicht, was da drin steht. Wenn dann [nach] drei Wochen zurückkommt: Da steht drin ‚ich will nicht, ich will nicht‘, ist das natürlich keine ernsthafte Mitwirkung, ja?“ (ABH_1: 44)

Ausländerbehörden benennen Sprache aber auch als Instrument staatlichen Kontrollgewinns:

„Wenn jemand [...] sagt, ich komme aus Staat X und der Staat X aber nach mehrfacher Konsultation sagt: Nein, dieser Mensch kommt wo auch immer her, aber auf jeden Fall nicht aus unserem Staat, weil er spricht gar nicht unsere Sprache, dann gehen wir davon aus, dass er eben nicht ausreichend mitwirkt [...] und das ist der klassische Grund für Versagung nach [§] 11 [Ausbildungsverbot; Anmerkung der Autorinnen].“ (ABH_7: 80)

Akteursvielfalt: „Mitwirker bei der Mitwirkungspflicht“¹⁸

In Identitätsklärung beim Zugang zu Ausbildung kann eine Vielzahl weiterer Akteure und Institutionen eingebunden sein, zum Beispiel (sozial-)pädagogische Fachkräfte, Ehrenamtliche oder Ausbildungsbetriebe. Auf Basis der erhobenen Empirie gehen wir auf Auslandsvertretungen, rechtliche Vertretungen, Härtefallkommissionen sowie das familiäre und Betreuungsumfeld junger Geduldeter ein.

Herkunftsland und dessen Vertretung in Deutschland

Verlauf und Erfolg von Identitätsklärung hängen auch von der Kooperationsbereitschaft des Herkunftslandes ab.¹⁹ Diese Bereitschaft kann beispielsweise gemindert sein, weil es von Rücküberweisungen Geflüchteter ökonomisch profitiert oder an der Rückkehr von Oppositionellen oder diskriminierten Minderheiten nicht interessiert ist. Ein Behördenleiter skizziert Länder, bei denen Dokumente zum Befragungszeitpunkt kaum zu beschaffen waren: „X-Land zum Beispiel: Da kriegen Sie keine [...] Einreisepapiere. Y-Land: ganz schwierig, ja? Z-Land: ganz schwierig“. Dies haben Geduldete nicht zu verantworten: „Das heißt: In den Fällen lassen wir eine Erwerbstätigkeit zu und eine Ausbildung ist ja eine Erwerbstätigkeit“ (ABH_1: 32).

Bedeutsam für das mit Identitätsklärung verbundene Risiko der Rückführung ist auch, ob aktuell zwischen Deutschland beziehungsweise der Europäischen Union und dem Herkunftsland ein Rückübernahmeabkommen existiert. Dieses

¹⁸ Zitat Schulleiter (GD_1: 215).

¹⁹ In den Bundesländern gibt es teils zentralisierte Stellen, die auch über Muttersprachlerinnen und -sprachler in direktem Kontakt mit Auslandsvertretungen von Drittländern stehen und um die jeweils konkreten Anforderungen bei der Beschaffung von Dokumenten wissen. Zum Beispiel fordern Herkunftsländer sog. Freiwilligkeits- oder Ehrenerklärungen ein, in denen Geflüchtete unterzeichnen sollen, freiwillig zurückkehren zu wollen (Becker & Saborowski 2018: 20).

regelt laut Behördenmitarbeiterinnen (ABH_4: 35; ABH_10: 223) neben Umfang und Bedingungen der ‚Rückübernahme‘ teils auch die Vorgehensweise bei Identitätsklärung (vgl. auch Heschl 2018).

Anwalt- und Vormundschaften

Ein Teil der Geduldeten ist anwalt- oder vormundschaftlich vertreten (Bauer & Schreyer 2016); diese Vertretung hat häufig auch (sprachliche) Mittlerfunktion zwischen Behörden und Geduldeten. Teils werden im Versuch, Ausbildung in Deutschland erlaubt zu bekommen, sog. „Vertrauensanwälte“ (BAMF 2012: 11) im Herkunftsland eingebunden, die dort Dokumente akquirieren sollen. Dafür können Listen mit „Vertrauensanwälte[n] der deutschen Auslandsvertretungen“ genutzt werden, die das Auswärtige Amt für das jeweilige Herkunftsland zur Verfügung stellt (Tangermann 2017: 28); die Kosten für die Einbindung dieser Anwaltschaften trägt im Regelfall die ausbildungswillige Person. Eine Behördenmitarbeiterin:

„Er hat [...] sich an die deutsche Botschaft gewandt mit Hilfe seines Vormunds, hat sich da eine Liste schicken lassen: Vertrauensanwälte. Dann haben sie gemeinsam [...] dem ein Fax geschickt. Haben das alles kopiert und dokumentiert und bei uns eingereicht und jetzt monieren sie in zwei-, dreimonatigen Abständen diesen Anwalt und sagen [...]: ‚Wir haben die Gebühr bezahlt [...]. Wie sind denn die Erfolge, was ist denn los, bitte melde dich.‘ Das wird halt immer wieder vorgelegt bei uns und dem haben wir [...] zum 1.9. die Ausbildung gestattet.“ (ABH_4: 123)

Härtefallkommissionen

In Einzelfällen wird die Vorlage von Dokumenten in die Institution Härtefallkommission verlagert, die seit 2005 in den Bundesländern geschaffen wurde. Sie kann bei Ausreisepflichtigen eine Aufenthaltserlaubnis bei der Landesregierung beantragen, wenn dringende humanitäre oder persönliche Gründe den weiteren Aufenthalt in Deutschland rechtfertigen (§ 23a AufenthG; Trapp 2018²⁰). Mit Aufenthaltserlaubnis ist eine betriebliche Ausbildung ohne Beschäftigungserlaubnis möglich. Der Leiter einer Ausländerbehörde:

20 Trapp (2018: 157) diagnostiziert in Bezug auf das Härtefallverfahren eine „stark divergierende Umsetzung und Anwendung [...] in den verschiedenen Bundesländern“.

„Einzelfälle, das ist kein Masseninstrument. Aber gezielt versuchen, frühzeitig, bevor die in eine Ausbildung gehen, über die Härtefallkommission [...] einen Deal zu machen. Motto: Du besorgst dir Papiere. Diese Papiere legst du dann der Härtefallkommission vor, noch nicht der Ausländerbehörde. Die Ausländerbehörde ist da erstmal [...] raus. Die Härtefallkommission schaut deine Integrationsleistungen an. Ehrenamtliches Engagement, besonders tolle Schulnoten und so weiter und so fort. Auf diese Weise sichert man dann zu: „Pass auf: Okay, wenn du Papiere vorlegst, dann werden wir dafür sorgen, dass du einen Aufenthalt bekommst.“ Auf die Art und Weise haben wir schon einige Fälle erledigen können, obwohl es keine Sache der Ausländerbehörde ist, sind wir an solchen Sachen sehr interessiert, weil auch wir natürlich sehen, dass es eine Sackgasse ist.“ (ABH_1: 32)

Geduldete im Familienverband: „Sag bloß nicht, wie wir richtig heißen“²¹

Es kann vorkommen, dass Eltern in der Hoffnung, die Aufenthaltschancen ihrer Familie in Deutschland zu erhöhen, bei Behörden zum Beispiel ein falsches Herkunftsland angeben (etwa Irak statt Libanon). Um dies nicht Heranwachsenden anzurechnen, betont der Gesetzgeber die *eigene* Täuschung als Grund, betriebliche Ausbildung zu versagen. Nichtsdestotrotz kann eine solche familiäre Konstellation Identitätsklärung und Ausbildung erschweren oder verhindern (Juretzka 2014: 100). Denn wenn solch junge Geduldete im Bestreben nach Ausbildung ihre Identität preisgeben, kann dies im Extrem die Abschiebung ihrer Familie bedeuten. Ein Behördenmitarbeiter:

„Wir wussten, dass er das Schicksal seiner Eltern teilt, die ihm das Ganze ja eingebrockt haben durch die Falschangaben. Wir hatten ihm das Angebot gemacht: ‚Okay, wenn er sich von der Familie distanziert, uns richtige Angaben macht, dann [...] hätte er die Möglichkeit, Ausbildung zu machen. [...]‘ Er hat gesagt: ‚Nee, also dann mache ich die Ausbildung lieber nicht und schütze meine Eltern und hoffe eigentlich, dass wir zusammen weiter hierbleiben.‘“ (ABH_8: 413)

Minderjährige mit Duldung, die ohne erziehungsberechtigte Angehörige in Deutschland leben, können sich zunächst risikoärmer auf Identitätsklärung einlassen. Bis zur Volljährigkeit besteht für diese sog. unbegleiteten Minderjährigen weitgehender Abschiebeschutz (§ 58 Abs. 1a AufenthG; Bauer & Schreyer 2016).

²¹ Zitat Behördenmitarbeiterin (ABH_2: 56).

Betreuungsstruktur

Ausländerbehörden thematisierten Rolle und Einbindung des Betreuungsumfeldes junger Geduldeter bei Identitätsklärung eher selten. Hingegen schilderten die Befragten in den Fokusgruppen ihre teils aktive Rolle im Bemühen um eine Beschäftigungserlaubnis, auch bei der (sprachlichen) Übersetzung zwischen Behörde und jungen Geduldeten. Ein Schulleiter zu seinen „Verhandlungen“ mit der Ausländerbehörde:

„Ich bin immer dort dann zur Stelle, wenn's eng wird [...]. Dann sind es meistens Vier-Augen-Gespräche und das ist gut so. Dann klärt man alles ab mit höchster Stelle, was denn machbar ist. [...] Die Mitwirkungspflicht, wie soll ich sagen, so dargestellt, dass [...] die Erfüllung vorliegt. Dass es doch klar zu erkennen ist, dass die- oder derjenige jetzt mitgearbeitet hat. Natürlich dann immer darauf abgezielt, man muss immer das Positive mit dazu nehmen, das mache ich dann jedes Mal, dass der und die bisher das und das erreicht hat und das und das im Land hinter sich hatte. [...] Ich schau mir das ganz genau an, anwaltlich beraten. Erst mal meine Sozialpädagogen, die den Fall eh schon versucht haben zu klären. Mit dieser guten Vorbereitung geht man hin und versucht, gerade im Punkt Mitwirkungspflicht aufzuzeigen, dass sie erfüllt wurde und wird.“ (GD_1: 137 und 145)

Der Schulleiter bezeichnet seine Rolle im Kontext des Zugangs zu Ausbildung explizit als „Mitwirker bei der Mitwirkungspflicht“ (GD_1: 215). Auch in der benachbarten X-Stadt sei manches „individuell“ mit der Behördenleitung zu lösen. Anders in Y-Stadt: Dort laufen Kontakte mit der Ausländerbehörde regelmäßig spannungsgeladen und konfliktuell ab, so ein anderer Schulleiter.

Der zitierte, in produktivem Austausch mit der Ausländerbehörde stehende Schulleiter spricht von einer „Win-Win-Situation“ auch für diese: „Die Ausländerbehörde erspart sich unglaublich viel Stress“ (GD_1: 215). Diesen Stress, aber auch individuelle und gesellschaftliche Kosten einer nicht produktiven Auflösung der Spannung im Prozess der Identitätsklärung bringt abschließend dieser Behördenmitarbeiter zum Ausdruck:

„Auch unsere Instrumentarien sind dann irgendwann endlich. Irgendwann haben wir dann auch jede in Frage kommende Botschaft abgeklappert und überall ein Nein bekommen. [...] Das ist immer der Tag, wo man sich fragt: Was machen wir denn jetzt eigentlich? Die Person ist immer noch da, wirkt nicht mit, reist nicht freiwillig aus und wir kommen aber auch nicht weiter, können [...] den Aufenthalt nicht beenden. So. Und das können wir natürlich dann auf Jahre, Jahre, Jahre so stehen lassen. Dann bleibt er eben theoretisch geduldet. Wird Erwerbstätigkeit nicht gestattet [seufzt], darf nicht arbeiten, kostet Geld, arbeitet möglicherweise schwarz [...]. Hat dann möglicherweise auch noch eine Frau, die den gleichen Status hat, Kinder, die auch nur geduldet sind. [...] Man schafft sich damit so ein Prekariat [...]. Da muss man sich eben gut überlegen: Was machen wir mit diesem Personenkreis?“ (ABH_7: 80)

Diskussion der Befunde und Fazit

Das hierarchische System der *civic stratification* verortet junge Menschen mit Duldung auf nahezu unterster Ebene mit wenig Rechten und Aufenthaltssicherheit. Die Identität eines Teils dieser jungen Menschen – belastbare Daten hierzu existieren nicht – gilt seitens (Ausländer-)Behörden als ‚ungeklärt‘. Empirische Befunde deuten auf komplexe Hintergründe des Phänomens der ‚ungeklärten Identität‘ hin. So können etwa Verlust von Dokumenten auf der Flucht, kulturell unterschiedliche Zeitangaben, Staatenlosigkeit sowie Fehler seitens Behörden eine Rolle spielen. Ohne gültige Personendokumente sind Abschiebungen in der Regel nicht möglich. ‚Identitätsverschleierung‘ kann also auch Versuch von Menschen mit Duldung sein, ihre Abschiebung zu behindern, so Expertinnen und Experten aus Ausländerbehörden und Beratungsstellen.

Eine Ausbildung bietet jungen Menschen mit Duldung eine Möglichkeit des Aufstiegs in der Hierarchie der *civic stratification*. Ist die Ausbildung betrieblich, benötigen sie dazu eine Beschäftigungserlaubnis. Diese darf die Ausländerbehörde bei der Teilgruppe mit behördlicherseits angezeigelter Identität nur erteilen, wenn die jungen Menschen an deren Klärung mitwirken. Damit erhöht sich aber das Risiko ihrer eigenen Abschiebung. Der Prozess der Identitätsklärung ist für sie also ausgesprochen bedeutsam: Er kann über Ausbildung zu mehr Rechten und Aufenthaltssicherheit in Deutschland, über Ausbildungsverbot zu stagnierendem Lebensverlauf oder über Abschiebung zur physisch-territorialen Exklusion aus Deutschland führen. Wie von Söhn (2011 und 2014) für verschiedene Zuwanderergruppen nachgewiesen, zeigt sich hier also in einem besonderen Ausmaß, wie sehr aufenthaltsrechtliche Stratifikationen und ausländerrechtliche Bestimmungen die Bildungschancen und –perspektiven von jungen Menschen mit Duldung (fremd-)bestimmen.

In diesem spannungsgeladenen rechtlichen Rahmen muss angezeigte Identität vor Ort in den Behörden zwischen Fachkräften und Geduldeten und ggf. deren Vertretungen formal und sozial-kommunikativ bearbeitet werden. Im oftmals langwierigen Prozess der Klärung von Identität wird eine Reihe an Faktoren wirksam, die sich wechselseitig verstärken oder abschwächen können. Junge Menschen mit Duldung und angezeigelter Identität haben ungleiche Chancen des Aufstiegs in der Hierarchie der *civic stratification* z. B. je nachdem, aus welchen Herkunftsländern sie kommen, ob sie in Familien mit bereits angezeigten Identitätsangaben aufgewachsen und inwieweit sie in ein Unterstützernetz mit rechtlichem Expertenwissen eingebettet sind. Wie die empirischen Analysen zeigen, sind neben Ausländerbehörden eine Vielzahl an weiteren Akteuren und Institutionen in den Prozess der Identitätsklärung im Zugang zu Ausbildung eingebunden: Neben Akteuren im Inland (etwa Beratungsstellen, Schulen, Famili-

enangehörige, Härtefallkommissionen, Anwalt- und Vormundschaften) werden auch Akteuren aus dem Ausland (etwa Vertrauensanwaltschaften, Schulen und Heimatgemeinden in Herkunftsländern sowie deren Auslandsvertretungen) wichtige formelle und informelle Rollen zugeschrieben. Sichtbar werden so komplexe Konstellationen von Akteuren, wie sie ähnlich auch in Migrationsregimeanalysen untersucht werden (zur neueren begrifflichen und konzeptionell-analytischen Diskussion siehe Pott et al. 2018). Sichtbar werden aber auch die Grenzen von staatlich intendierter Migrationskontrolle (vgl. hierzu auch Griffiths 2012).

Ausländerbehörden sind bei der Prüfung der Beschäftigungserlaubnis für eine betriebliche Ausbildung die zentralen institutionellen *gatekeeper* (Struck 2001) und eine wesentliche Säule der staatlichen „*identity management infrastructure*“ (Lori 2017: 743). Wie unsere empirischen Befunde des Weiteren zeigen, agieren sie mit ihren Beurteilungs- und Ermessensspielräumen teils unterschiedlich, selbst im gleichen Bundesland und trotz einheitlichem bundesgesetzlichem Rahmen. Die Überlagerungen der genannten Faktoren und Akteurshandlungen werden so unterschiedlich aufgelöst oder zementiert mit der Folge ungleicher Ausbildungs- und Lebenschancen und ungleicher Chancen des Aufstiegs in der Hierarchie der *civic stratification*. Damit treten komplexe Verschränkungen und Verwobenheiten verschiedener ungleichheitserzeugender Faktoren zu Tage, wie sie grundsätzlich in intersektionellen Analysen (Gottburgsen & Gross 2012) im Fokus stehen. Diese tragen dazu bei, die „komplexen Interaktionsverhältnisse zwischen den ‚Achsen der Ungleichheit‘ beim Zugang und der Verwertung der Ressource Bildung sowohl theoretisch als auch empirisch zu systematisieren, um so die zentralen Stellgrößen, Mechanismen und Prozesse sozialer Ungleichheit zu identifizieren“ (Gottburgsen & Sixt 2012: 108). Vor dem Hintergrund der induktiv aus dem empirischen Material gewonnenen Befunde plädieren wir für eine künftig stärkere Verknüpfung intersektioneller und rechtssoziologischer Analysen, die ausländerrechtliche Kategorisierungen als Achsen sozialer Ungleichheit in Einwanderungsgesellschaften systematisch einbezieht (Herzog-Punzenberger 2011).

Des Weiteren plädieren wir für international vergleichende Forschung, da der deutschen Duldung ähnliche Regime auch in anderen Ländern existieren und den entsprechenden Migrationsverwaltungen auch dort relativ weites Ermessen hinsichtlich der Gewährung und Verwehrung von Rechten zuzustehen scheint (Lori 2017; Hinterberger & Klammer 2015). Damit unterscheiden sich diese Migrationsverwaltungen grundsätzlich nicht von anderen *street-level bureaucracies* (Hasenfeld 2010; Lipsky 2010) mit ihren eingelagerten Machtasymmetrien zuungunsten ihrer Klientinnen und Klienten. Diese *bureaucracies* sind gerade in ihrer wohlfahrtsstaatlichen Ausprägung national und international relativ breit erforscht (vgl. z. B. Berkel et al. 2017; Fording et al. 2011; Ludwig-Mayerhofer et al. 2009; Senghaas et al. 2018). Im Vergleich etwa zu Wohlfahrtsempfängenden

oder Arbeitslosen mit gesichertem Aufenthaltsstatus sind junge Menschen mit Duldungsstatus und angezweifelter Identität aber in einer besonderen Weise vulnerabel. Die Entscheidungen von Ausländerbehörden, ihnen die Ausbildung ggf. zu versagen, kann im Extrem mit ihrer *deportation* (Griffiths 2012) zurück ins Herkunftsland verbunden sein. Ausländerbehörden als *gatekeeper* (Struck 2001) sind hier also in einem fast existentiellen Sinn wirkmächtige Akteure. Ähnlich wie im „Asylbereich“ steht bei ihren Entscheidungen „mehr auf dem Spiel [...] als in den meisten anderen staatlichen Verwaltungsbereichen“ (Lahusen & Schneider 2017: 16). Die Praxis von Migrationsverwaltungen, die über Asylanträge entscheiden, wird in jüngerer Zeit verstärkt wissenschaftlich beleuchtet (Schittenhelm & Schneider 2017; Dahlvik 2017; Affolter 2017). Darüber hinaus sollte auch die Praxis von Ausländerbehörden mikrosoziologisch genauer analysiert werden, denn auch sie entscheiden in einer nahezu existenziellen Weise „über das Schicksal von Einzelpersonen“ (Lahusen & Schneider 2017: 9).

Innerhalb des in Deutschland bestehenden rechtlichen Rahmens können Ausländerbehörden Ermessen so ausüben, dass sie Ausbildung und Integration von jungen Menschen mit Duldung tendenziell eher unterstützen oder eher verhindern. Die Folge sind hochgradig ungleiche Ausbildungschancen. Auf der politisch-rechtlichen Ebene plädieren wir daher für eine verstärkte Diskussion darüber, inwieweit das staatliche Interesse an Identitätsklärung und der Zugang zu betrieblicher Ausbildung über Rechtsänderung entkoppelt werden können. Dies könnte z. B. bedeuten, dass Ausbildung unabhängig von einer ggf. parallelen Identitätsklärung erlaubt werden kann oder auf Beschäftigungserlaubnis als Vorbedingung einer betrieblichen Ausbildung verzichtet wird. Im Falle einer schulischen Berufsausbildung verzichtet der Gesetzgeber in Deutschland ohnehin darauf. Die Wirkmächtigkeit ausländerrechtlicher Regulierungen auf die Bildungschancen junger Menschen (Söhn 2011 und 2014) könnte so durch Rechtsänderung abgemildert werden. Das eingangs skizzierte Gesetzesvorhaben „Zweites Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“ (Deutscher Bundestag 2019) zielt mit seinem relativ umfassenden Ausbildungsverbot bei ungeklärter Identität von Menschen mit Duldung jedoch gerade auf das Gegenteil.

Anmerkung: Wir danken zwei anonymen Gutachterinnen bzw. Gutachtern für wertvolle Hinweise und Anregungen. Kerstin Ostermann danken wir für Unterstützung bei der Ausarbeitung dieses Beitrags.

Literatur

- Affolter, Laura (2017) Asyl-Verwaltung kraft Wissen: Die Herstellung von Entscheidungswissen in einer Schweizer Asylbehörde, S. 145–171 in C. Lahusen & S. Schneider (Hrsg.), *Asyl verwalten. Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems*. Bielefeld: transcript.
- Aumüller, Jutta & Bretl, Carolin (2008) *Die kommunale Integration von Flüchtlingen in Deutschland*. Berlin.
- Bauer, Angela & Schreyer, Franziska (2016) *Ausbildung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen: Sinnvoll ist Unterstützung über Volljährigkeit hinaus*. IAB-Kurzbericht 13/2016. Nürnberg.
- Bayerisches Staatsministerium des Innern und für Integration (2017) Pressemitteilung vom 02.02.2017.
- Becker, Kerstin & Saborowski, Nadja (2018) Die Unzumutbarkeit der Passbeschaffung. Hinweise für die Beratung von Geflüchteten. *Asylmagazin* 1–2: 16–23.
- Bendel, Petra (2017) Alter Wein in neuen Schläuchen? Integrationskonzepte vor der Bundestagswahl. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 27–29: 4–9.
- Berkel, Rik van, Caswell, Dorte, Kupka, Peter & Larsen, Flemming (Hrsg.) (2017) *Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe. Activating the unemployed*. London: Routledge.
- Bogner, Alexander & Leuthold, Margit (2005) „Was ich dazu noch sagen wollte ...“. Die Moderation von Experten-Fokusgruppen, S. 155–172 in A. Bogner, B. Littig & W. Menz (Hrsg.), *Das Experteninterview. Theorie, Methoden, Anwendung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Bogner, Alexander, Littig, Beate & Menz, Wolfgang (2014) *Interviews mit Experten. Eine praxisorientierte Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bolhuis, Maarten & van Wijk, Joris (2018) *Case management, identity controls and screening on national security and 1F exclusion. A comparative study on Syrian asylum seekers in five European countries*. Amsterdam.
- Brecht, Bertolt (1961) *Flüchtlingsgespräche*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Breidahl, Karen N. (2017) Scandinavian exceptionalism? Civic integration and labour market activation for newly arrived immigrants. *Comparative Migration Studies* 2: 1–19.
- Brücker, Herbert, Jaschke, Philipp, Keita, Sekou & Konle-Seidl, Regina (2019) Zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung sowie zu den Anträgen der Fraktionen der FDP, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. IAB-Stellungnahme 07. Nürnberg.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (Hrsg.) (2012) *Maßnahmen und Herausforderungen bei der Identitätsfeststellung im Rahmen des Asylverfahrens sowie von Abschiebungen*. Nürnberg.
- Chadderton, Charlotte & Edmonds, Casey (2015) Refugees and access to vocational education and training across Europe: a case of protection of white privilege? *Journal of Vocational Education & Training* 2: 136–152.
- Dahlvik, Julia (2017) Entscheiden über Asyl: Organisationssoziologische Überlegungen zum Zusammenspiel von Formalität und Informalität im österreichischen Asyl-Verwaltungsverfahren, S. 117–143 in C. Lahusen & S. Schneider (Hrsg.), *Asyl verwalten. Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems*. Bielefeld: transcript.
- Deutscher Bundestag (2018) Drucksache 19/633.
- Deutscher Bundestag (2019) Drucksache 19/10047.

- Eule, Tobias G. (2014) *Inside Immigration Law. Migration Management and Policy Application in Germany*. Farnham: Ashgate.
- Eule, Tobias G. (2017) Ausländerbehörden im dynamischen Feld der Migrationssteuerung, S. 175–194 in C. Lahusen & S. Schneider (Hrsg.), *Asyl verwalten. Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems*. Bielefeld: transcript.
- Feneberg, Valentin (2019) „Ich zwinge niemanden, freiwillig zurück zu gehen.“ Die institutionelle Umsetzung der Politik der geförderten Rückkehr durch staatliche und nicht-staatliche Akteure. *Zeitschrift für Flucht- und Flüchtlingsforschung* 1: 8–43.
- Fording, Richard C., Soss, Joe & Schram, Sanford F. (2011) Race and the Local Politics of Punishment in the New World of Welfare. *The American Journal of Sociology* 116: 1610–1657.
- Glaser, Barney G. & Strauss, Anselm (2005) *Grounded Theory. Strategien qualitativer Forschung*. Bern: Hans Huber.
- Gottburgsen, Anja & Gross, Christiane (2012) Welchen Beitrag leistet „Intersektionalität“ zur Klärung von Kompetenzunterschieden von Jugendlichen? S. 86–110 in R. Becker & H. Solga (Hrsg.), *Soziologische Bildungsforschung*. Wiesbaden: Springer VS (Sonderheft 52 der *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*).
- Gottburgsen, Anja & Sixt, Michaela (2012) Vergebene Chancen – Die Ressource Bildung und akkumulierte soziale Ungleichheit, S. 102–116 in A. Knecht & F.-Ch. Schubert (Hrsg.), *Ressourcen im Sozialstaat und in der Sozialen Arbeit. Zuteilung-Förderung-Aktivierung*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Griffiths, Melanie (2012) Anonymous Aliens? Questions of Identification in the Detention and Deportation of Failed Asylum Seekers. *Population, Space and Place* 18: 715–727.
- Griffiths, Melanie (2013) Living with Uncertainty: Indefinite Immigration Detention. *Journal of Legal Anthropology* 1(3): 263–286.
- Griffiths, Melanie B. E. (2014) Out of Time: The Temporal Uncertainties of Refused Asylum Seekers and Immigration Detainees. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40(12): 1991–2009.
- Hasenfeld, Yeheskel (2010) The Attributes of Human Service Organizations, S. 9–32 in Y. Hasenfeld (Hrsg.), *Human Services as Complex Organizations*. Thousand Oaks: SAGE.
- Heinhold, Hubert (2018) Passpflicht für ausländische Staatsangehörige. Mitwirkungspflichten bei der Passbeschaffung während des Asylverfahrens und danach. *Asylmagazin* 1–2: 7–15.
- Herzog-Punzenberger, Barbara (2011) Differenzachsen und Grenzziehungsmechanismen. Zum Verständnis des Einflusses gesellschaftlicher Prozesse auf SchülerInnen mit Migrationshintergrund, S. 55–78 in G. Marinelli-König & A. Preisinger (Hrsg.), *Zwischenräume der Migration. Über die Entgrenzung von Kulturen und Identitäten*. Bielefeld: transcript.
- Heschl, Lisa (2018) *Protecting the Rights of Refugees Beyond European Borders. Establishing Extraterritorial Legal Responsibilities*. Cambridge: Intersentia.
- Hinterberger, Kevin Freddy & Klammer, Stephan (2015) Das Rechtsinstitut der fremdenpolizeilichen Duldung. *MigraLex* 3: 73–83.
- Hoffmann, Holger (2017) Staatenlosigkeit – Rechte und rechtliche Folgen. *Asylmagazin* 9: 325–334.
- Juretzka, Imke (2014) Eine rechtspolitische Betrachtung des Arbeitsmarktzugangs von Asylsuchenden und Geduldeten, S. 92–107 in M. Gag & F. Voges (Hrsg.), *Inklusion auf Raten. Zur Teilhabe von Flüchtlingen an Ausbildung und Arbeit*. Münster, New York: Waxmann.
- Kretschmann, Andrea (2017) Soziale Tatsachen. Eine wissenssoziologische Perspektive auf den „Gefährder“. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 32–33: 11–16.

- Kukovetz, Brigitte (2017) *Irreguläre Leben. Handlungspraxen zwischen Abschiebung und Niederlassung*. Bielefeld: transcript.
- Lahusen, Christian & Schneider, Stephanie (2017) Asyl verwalten: Eine Einleitung, S. 7–24 in C. Lahusen & S. Schneider (Hrsg.), *Asyl verwalten. Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems*. Bielefeld: transcript.
- Lehrian, Melina & Mantel, Johanna (2016) Neuerungen durch das Integrationsgesetz. *Asylmagazin* 9: 290–294.
- Lipsky, Michael (2010) *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Sage.
- Lori, Noora A. (2017) Statelessness, 'In-Between' Statuses, and Precarious Citizenship, S. 743–766 in A. Shachar, R. Bauböck, I. Bloemraad & M. Vink (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang, Behrend, Olaf & Sondermann, Ariadne (2009) *Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit. Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime*. Konstanz: UVK.
- Mayring, Philipp (2010) *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Weinheim, Basel: Beltz.
- Meuser, Michael & Nagel, Ulrike (2005) ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, S. 71–93 in A. Bogner, B. Littig & W. Menz (Hrsg.), *Das Experteninterview. Theorie, Methoden, Anwendung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Mohr, Katrin (2005) Stratifizierte Rechte und soziale Exklusion von Migranten im Wohlfahrtsstaat. *Zeitschrift für Soziologie* 5: 383–398.
- Morris, Lydia (2002) *Managing Migration: Civic Stratification and Migrants' Rights*. London, New York: Routledge.
- Müller, Doreen, Nägele, Barbara & Petermann, Fanny (2014) *Jugendliche in unsicheren Aufenthaltsverhältnissen im Übergang Schule-Beruf*. Göttingen.
- Neumann, Ursula, Niedrig, Heike, Schroeder, Joachim & Seukwa, Louis Henri (Hrsg.) (2003) *Lernen am Rande der Gesellschaft. Bildungsinstitutionen im Spiegel von Flüchtlingsbiografien*. Münster, New York: Waxmann.
- Niedrig, Heike (2003) Das Arbeitsverbot für Flüchtlinge als Ausbildungsbarriere, S. 55–74 in U. Neumann, H. Niedrig, J. Schroeder & L. H. Seukwa (Hrsg.) *Lernen am Rande der Gesellschaft. Bildungsinstitutionen im Spiegel von Flüchtlingsbiografien*. Münster, New York: Waxmann.
- Pott, Andreas, Rass, Christoph & Wolff, Frank (Hrsg.) (2018) *Was ist ein Migrationsregime? What Is a Migration Regime?* Wiesbaden: VS.
- Schammann, Hannes (2017) Eine meritokratische Wende? Arbeit und Leistung als neue Strukturprinzipien der deutschen Flüchtlingspolitik. *Sozialer Fortschritt* 11: 741–757.
- Scherschel, Karin (2010) Dimensionen der Ungleichheit im nationalstaatlich stratifizierten sozialen Raum, S. 237–256 in M. Müller & D. Zifonun (Hrsg.), *Ethnowissen*. Wiesbaden: VS.
- Schieber, Julia (2013) *Komplementärer Schutz. Die aufenthaltsrechtliche Stellung nicht rückführbarer Personen in der EU*. Baden-Baden: Nomos.
- Schittenhelm, Karin & Schneider, Stephanie (2017) Official standards and local knowledge in asylum procedures: decision-making in Germany's asylum system. *Journal of Ethnic and Migration Studies* (43)10: 1696–1713.
- Schreyer, Franziska & Bauer, Angela (2014) Regional ungleiche Teilhabe – Geduldete Fluchtmigranten und duale Ausbildung in Deutschland. *Sozialer Fortschritt* 11: 285–292.

- Schreyer, Franziska, Bauer, Angela & Kohn, Karl-Heinz P. (2018) *Ausbildung kann Bleibeperspektiven für Geflüchtete verbessern*. IAB-Forum. Nürnberg.
- Senghaas, Monika, Freier, Carolin & Kupka, Peter (2018) Practices of activation in frontline interactions. Coercion, persuasion, and the role of trust in activation policies in Germany. *Social policy and administration*, online first: 1–14.
- Shachar, Ayelet, Bauböck, Rainer, Bloemraad, Irene & Vink, Maarten (Hrsg.) (2017) *The Oxford Handbook of Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Söhn, Janina (2011) *Rechtsstatus und Bildungschancen. Die staatliche Ungleichbehandlung von Migrantengruppen und ihre Konsequenzen*. Wiesbaden: VS.
- Söhn, Janina (2014) How legal status contributes to differential integration opportunities. *Migration Studies* 2/3: 1–23.
- Struck, Olaf (2001) Gatekeeping zwischen Individuum, Organisation und Institution. Zur Bedeutung und Analyse von Gatekeeping am Beispiel von Übergängen im Lebensverlauf, S. 29–54 in L. Leisering, R. Müller & K. F. Schumann (Hrsg.), *Institutionen und Lebensläufe im Wandel. Institutionelle Regulierungen von Lebensverläufen*. Weinheim, München: Juventa.
- Täubig, Vicky (2010) Faktisches Arbeitsverbot und Arbeit – Arbeit in alltäglichen Lebensführungen von Asylbewerbern und „Geduldeten“, S. 313–335 in G. Schweiger & B. Brandl (Hrsg.), *Der Kampf um Arbeit. Dimensionen und Perspektiven*. Wiesbaden: VS.
- Tangemann, Julian (2017) *Identitätssicherung und –feststellung im Migrationsprozess. Herausforderungen und Praktiken im deutschen Kontext*. Working Paper 76 des Forschungszentrums des BAMF. Nürnberg.
- Trapp, Patricia (2018) Überwindung der Grenzen im deutschen Aufenthaltsrecht? Die Härtefallregelung des § 23a AufenthG, S. 157–186 in M.-C. Foblets, D. Hanschel & A. Höland (Hrsg.), *Grenzen des Rechts*. Halle an der Saale: Universitätsverlag Halle-Wittenberg.